

# 第1章 近現代ヨーロッパにおける地域統合と人的移動

——歴史的概観——

中島健二・野村真理

## はじめに

ヨーロッパの地域統合は、1952年のECSC(ヨーロッパ石炭鉄鋼共同体)という制度的な出発点から数えただけでも、優に半世紀以上の歴史をもつ。

古典的なヨーロッパ型の国民国家を「ある程度の均質性を備えた国民(民族)が主権をもちつつ、公的な権力と諸機構をみずからの利益のために発動させることのできる体制」と定義すれば、その形成へと向かう大きな一歩は、17世紀末のイギリスあるいは18世紀末のフランスのブルジョア革命に求めることができるだろう。しかし一国におけるナショナリズムの担い手の階層的拡大という点でも、ナショナリズム運動の地理的拡大という点でも、ヨーロッパにおいて国民国家が形を整えはじめたのは19世紀であった。

20世紀半ばに始まる地域統合の発展は、19世紀以降、長い時間をかけて強化されたヨーロッパの国民国家のあり方に修正をせまったが、21世紀を迎えたいま、ヨーロッパはさらに進んで国民国家の枠組みを部分的に超えるEU(ヨーロッパ連合)に、みずからの将来の政治的、経済的発展の可能性を賭けようとしている。そのさい、国民国家の国民(民族)の均質性の変質を促すものとして、人の移動がもつ影響力はきわめて大きい。

人の移動は、ヨーロッパ域内の移動と域外からの移動とに大別される。

第2章で中島が19世紀中葉から第一次世界大戦にいたるフランスのイタリア人移民について論じているように、ヨーロッパでは、国民国家の形成と並行して、おもにヨーロッパ域内での人の移動が繰り広げられた。国民国家はそのような人々をとくに国民(民族)に統合し、ときに国民(民族)から排除しながら、みずからを形づくっていった。それが、第二次世界大戦後、20世

紀中頃以降になると、ヨーロッパ共同体の形成とその拡大にともない、ヨーロッパ域外から西ヨーロッパへの人の流入が増大する。その結果、西ヨーロッパでは、国民(民族)の均質性に関して、古典的なヨーロッパ型の国民国家の定義は、もはや通用しなくなったと言っても過言ではない。

現在のヨーロッパの地域統合と人的移動の状況は、第2章の中島論文に続く第3章、第4章、第5章で分析されるが、それに先立ち本章では、まず第1節で、現在のヨーロッパの国民国家的秩序が、第一次世界大戦と、最終的には第二次世界大戦の結果として出現したことを確認する。ついで第2節で、第二次世界大戦後、EUの東方拡大にいたるまでの西ヨーロッパで、経済活動においても、人の移動に関しても、国民国家を部分的に脱皮しようとする共同体形成の試みがなされてきたことを概観する。

## 1 ヨーロッパの国民国家体制

### ——第一次世界大戦から第二次世界大戦まで——

#### (1) 第一次世界大戦後のヨーロッパ

現在のヨーロッパの国民国家的秩序の原型は、かたや1917年のロシア革命によって、かたや第一次世界大戦での敗北によって、ロシア、オーストリア、ドイツの三大帝国が崩壊したあとに誕生する。このとき独立をはたしたのが、リトアニア、ラトヴィア、エストニア、ポーランド、チェコスロヴァキア、ハンガリーである。国名を見ればわかるように、2004年5月に成立した拡大EUを構成する25カ国のうち、やや変則的なチェコとスロヴァキアも含めて、そのほとんどは戦間期のヨーロッパで独立国家として存在していた。しかし、ドイツ以東の国家の多くは、第二次世界大戦の前後で国の名称こそ同じだが、国境やその中身は同じではない。

その典型例がポーランドである。「はじめに」で述べた古典的なヨーロッパ型の国民国家の定義を実現すべく、第一次世界大戦後のヨーロッパの国際秩序の指導理念は民族自決に求められたが、新独立国の国境と民族の境界とは必ずしも一致していなかった。

18世紀末のポーランド分割によってポーランドが世界地図から姿を消す以

前、17世紀初めのポーランド＝リトアニア国は、西の国境はオーデル川に迫り、東の国境は西ドヴィナ川とドニエプル川を越え、北はバルト海、南はオスマン帝国に接する大国家だった。1918年に独立を回復したときポーランドは、分割以前のポーランド＝リトアニア国の領土こそ回復できなかったが、それでも現在のウクライナ、ベラルーシ、リトアニアの領土の一部を確保した。そのため1921年に実施された人口調査によれば、総人口約2700万人のポーランドには、東南部(東ガリツィア)を中心に約390万人(14.4%)のウクライナ人が居住し、東北部には約106万人のベラルーシ人(4%)と約6万9000人のリトアニア人が居住することになる。また、ドイツと接する西部を中心に約106万人(4%)のドイツ人が居住し、さらにポーランド全土の都市部を中心に、ウクライナ人に次ぐポーランド第二の少数民族として約285万人(10.6%)のユダヤ人が居住していた。これらを合わせると、ポーランドの人口の約3分の1が非ポーランド人であった<sup>1)</sup>。

それゆえ後論を先取りして言えば、第二次世界大戦の戦中、戦後のヨーロッパでの大規模な国境の変更は、とりわけこのポーランドの国境線をめぐって発生することになるのだが、他方、国境の変更によっては解決できない少数民族問題がユダヤ人問題であった。

表1は、第二次世界大戦直前のヨーロッパで、10万人以上のユダヤ人口をもつ国を示したものである。表中、ソ連ではユダヤ人口の約63%がウクライナとベラルーシに集中しており、この点に注意すると、ヨーロッパのユダヤ人口が東中欧に大きく偏って存在することがわかる。そしてドイツ以東のヨーロッパで、程度の差こそあれ、ユダヤ人問題——反ユダヤ主義——の存在しない国はなかったといつてよい。

さらに、ユダヤ人に比べれば規模は限定されるが、当時の東中欧で無視できないのがドイツ人問題である。すでに述べたポーランド以外にも、1921年の統計で総人口約1340万人のチェコスロヴァキアには、ドイツ、ポーランドと接するズデーテン(チェコ語ではスデーティ)地方を中心に約300万人ものドイツ人がおり、リトアニアでは、東プロイセンと接するクライペダ(ドイツ語ではメーメル)にまとまったドイツ人口が存在した。エストニア、ラト

表1 ヨーロッパのユダヤ人口 (単位：1,000人)

	年	ユダヤ人口	総人口
ソ連	1939	3,029	170,557
(ウクライナ)		(1,533)	(30,946)
(ロシア)		(957)	(109,397)
(ベラルーシ)		(375)	(5,569)
ポーランド	1931	3,114	31,916
ルーマニア	1930	757	18,057
ドイツ	1933	500	65,218
ハンガリー	1930	445	8,688
チェコスロヴァキア	1930	357	14,730
イギリス	1931	300	46,190
フランス	1936	260	41,906
オーストリア	1934	190	6,760
リトアニア	1923	155	2,029
オランダ	1930	112	7,936

Joseph Rothschild, *East Central Europe between the Two World Wars*, Seattle/London 1974.

Dov Levin, *The Litvaks*, Jerusalem 2000.

Usiel O. Schmelz, Die demographische Entwicklung der Juden in Deutschland von der Mitte des 19. Jahrhunderts bis 1933, in: *Zeitschrift für Bevölkerungswissenschaft*, Jg. 8, Nr. 1, 1982.

*Encyclopaedia Judaica*, Jerusalem.

Всесоюзная перепись населения 1939 года: Основные итоги / Под ред. Ю. А. Полякова. М, 1992.

リトアニアのユダヤ人口には 無国籍のユダヤ人が含まれる。第1部第6章の野村論文の表2を見よ。

ヴィアについて言えば、ドイツ人の進出は12世紀末にさかのぼり、1561年にリヴォニア騎士団領が崩壊した後も、バルト・ドイツ人はこの地域の貴族として20世紀にいたるまで支配階層を形成し続けた。バルト地方以外にも、中世末からの東方植民によって、広くヨーロッパの東部には「ドイツ語を話す人びと」あるいは「ドイツ系の人びと」が居住する地域が小島のように点在する。

以上を見れば、第一次世界大戦後のドイツ以東のヨーロッパでは、国家の境界線と民族の境界線が複雑に入り組み、さらに民族分布図では色分けしきれないユダヤ人やドイツ人が、地域全体に網をかけたように存在していたことがわかる。そして、ナチス・ドイツがみずからの生命圏を求めたのが、ま

さしくこの地域であった。

## (2) ドイツ第三帝国崩壊の結末

1939年9月1日、ドイツ軍のポーランド侵攻によってヨーロッパの第二次世界大戦が開始された。そして開戦後、ただちに開始されたのが、ドイツとソ連による東ヨーロッパの国境線の引き直しと住民の大規模な移動である。

すなわち、開戦に先立ち両国が交わした独ソ不可侵条約の付属秘密議定書は、両国による東ヨーロッパの分割支配を取り決めていたが、それにしたがってソ連の支配下に入った地域で実施されたのが、ポーランドの東部国境線の引き直しであった。ポーランド東北部のベラルーシ人居住地域はソ連のベラルーシ共和国に併合され、東南部のウクライナ人居住地域は、同じくソ連のウクライナ共和国に併合された(ソ連によるリトアニアへのヴィリニウス返還については、第1部第6章の野村論文を見よ)。このときの民族の境界線により近い国境が、第二次世界大戦後もほぼ国境として引き継がれることになる。

さらにこのときソ連との合意にもとづきドイツ側で進められたのが、ソ連の支配下に入った地域に住む「民族ドイツ人」(当時の用語でドイツ帝国の外に住むドイツ系住民をさす)のドイツへの回収である。すでに開戦以前にドイツは1938年から39年にかけて一連の併合政策を展開して、1938年3月には、ヨーロッパに存在した二つのドイツ人国家ドイツとオーストリアの合邦をはたし、ついで9月にはチェコスロヴァキアにズデーテン地方を割譲させ、1939年3月には、リトアニアにクライペダのドイツ併合を認めさせた。これによってナチスはドイツ人の帝国を強化した後、1939年9月末にソ連とのあいだでポーランド分割を完了すると、ポーランドのドイツ占領地の東半分をドイツが直轄支配する総督府とし、西半分はドイツ本国に編入した。そしてナチスは、いまやドイツ人化さるべきこの地から東の総督府に向けてユダヤ人とポーランド人を合わせて約50万人追放し、代わりにこの地に回収されたのが、ほぼ同数の民族ドイツ人に他ならない。この民族の「耕地整理」と呼ばれたナチスの政策によって、東ヨーロッパのドイツ人社会は消滅する。現

在では、エストニアの首都タリンやラトヴィアの首都リーガの街の風景にその痕跡を残すのみである。

他方、民族ドイツ人とは正反対のイデオロギーによって絶滅させられたのがヨーロッパのユダヤ人社会であった。ここでは詳細に立ち入ることはできないが、ホロコーストの犠牲者はヨーロッパ全体で推定600万人である。

ポーランドの東部国境線が引き直され、東ヨーロッパのユダヤ人社会とドイツ人社会が第二次世界大戦中に消滅したのに対し、1945年のナチス・ドイツの敗北によって起こったのが、ポーランドの西部国境の変更とドイツ人の追放である。ポーランドは、戦争中ドイツに併合されたポーランド西部地域を回復したにとどまらず、その国境はさらに西に向かってオーデル川、ナイセ川まで張り出した。新たなポーランドの国境内に取り残された約500万人におよぶドイツ人は、ドイツの国境内へと追われる。こうして、かつてのポーランドに存在した少数民族が姿を消した結果、第二次世界大戦後に甦ったポーランドは、ほとんどポーランド人だけの単一民族国家となった。

チェコスロヴァキアでも、戦争以前の国境が回復されると、ズデーテン地方から約250万人といわれるドイツ系住民が追放された。

現在のヨーロッパの国民国家秩序は、このようにドイツ以東の東ヨーロッパで、第二次世界大戦の戦中、戦後に国境線が引き直され、ユダヤ人の絶滅、ドイツ人の移住あるいは追放が執行された後、いわばドイツ第三帝国崩壊の遺産としてできあがる。そのさいドイツ人の追放は、ポーランドでもチェコスロヴァキアでも、ナチス・ドイツの侵略に対する報復の色彩を帯びて過酷をきわめ、移動の途上でおびたしい人びとの命が失われた。ここでは、かつての被害者が加害者となり、かつての加害者が被害者となった。このことは、拡大EUがヨーロッパという一つの家の建設をめざすにあたり、当事国が相互に歴史的事実を事実として認識すべき問題の一つとなる。これに関連して、第1部第6章の野村論文は、リトアニアを中心に、本章の第1節で述べた諸問題とホロコーストをめぐる歴史認識問題について論じている。

## 2 国民国家体制を超える地域統合と人的移動

### ——西ヨーロッパの経験——

第二次世界大戦後の西ヨーロッパでは、国民国家体制を堅持しつつも、半世紀にわたって国民国家を超えるヨーロッパ共同体の権限が拡大されてきた。西ヨーロッパで経済的な地域統合が進展する過程で、人びとはどのように移動し、各国家とヨーロッパ共同体とのあいだで、人の移動をめぐる政策の権限はどのように分担されてきたのだろうか。これについては第3章の上条論文が詳述しているが、人の移動を考察するにあたっては、ヨーロッパ共同体に属する各国国民の域内移動と域外からの移民・難民の域内への移動とを区別することが必要である。それは、両者のあいだで国家主権の保持のあり方に大きな違いが認められるからにはかならない。

#### (1) 関税同盟の達成と域内の労働力移動の自由化(1952年～1986年)

1952年、フランス、西ドイツ、ベネルクス(ベルギー、オランダ、ルクセンブルク)、イタリアの6カ国はECSCを設立した。フランスとドイツの確執が二度にわたる大戦の戦禍を招いたという反省のもとに、石炭と鉄鋼という重要な資源を6カ国にまたがる統一市場のもとにおくことによって、地域的な協調と経済発展を推進するのがそのねらいであった。その後、ECSC域内の貿易が著しく増大したことを受けて、これら6カ国は1958年にEEC(ヨーロッパ経済共同体)を設立した。その目的は、原則として工業製品の域内関税を撤廃するとともに、対外共通関税を設定することにあった(関税同盟)。当初12年を予定していたこの新体制への移行は1968年に達成された。国際貿易の拡大の波に乗りながら、EECの域内貿易はそれ以上に増大した。EECは輸出市場の拡大という「規模の経済」の効果を発揮し、加盟各国が1950-60年代におしなべて高度成長を達成する大きな要因となった。

EEC各国の高度成長を支えたもう一つの要因が人的移動である。各国内部での農村部から都市部への人口の移動とともに、潜在的に過剰労働力を抱えていた南ヨーロッパ(スペイン、ポルトガル、イタリア、ギリシア)から労

働力不足に悩む北西ヨーロッパ(イギリス、フランス、ドイツ、ベネルクス等)の先進工業地帯に向かって、大量の労働力が移動した。ここにあげた国の名を見ればわかるように、これらの人の移動はEECの加盟国内部に限られたものではない。さらに北西ヨーロッパ諸国は、かつての植民地や保護領、海外領土、あるいは中東や北アフリカなどの近隣地域からも労働者を導入するようになった。こうして、たとえばドイツは、イタリア(1955年)、ギリシア、スペイン(1960年)、トルコ(1961年)、モロッコ(1963年)、ポルトガル(1964年)と、次々に外国人労働者の受け入れ協定を結んでいった。

増大する人の移動に対して、EECとその加盟各国は二方面の対応をとった。第一は、EECの域内労働者の移動の自由化である。1957年のEEC条約(ローマ条約)では、加盟各国の労働者(とその家族)のEEC域内における自由移動が保障され(48-49条)、同時に、国籍の相違を理由とする本国労働者と域内労働者の差別が禁止された(7条)。これらの条文は、その後、理事会規則、委員会規則およびそれらに基づく命令によって徐々に具体化された。最終的に、域内労働者は域内のどこにおいても、労働条件と報酬の差別を受けることなしに労働することができるようになった。

第二は、EEC加盟各国とEEC域外の第三国の労働者との関係の整備である。第三国労働者を差別待遇から保護する手段は、さしあたり在留する国と送り出し国とのあいだでの何らかの取り決め、在留国の国内法令、あるいは国際人権規約に拠るはかなかった(小城, 3)。EECが主体となって第三国との間に協定を結んだケースもあったが、それはEECにおける域外移民の自由移動を原則として認めるものではなかった。

こうしてEECは、法制上、第三国労働者に対する域内労働者の優位を確保したが、他方で、域内労働者の処遇が完全に平等であったわけではない。このことは1973年の石油ショックで表面化した。たとえばドイツでは、外国人労働者の失業率は1974年末の2カ月で30%以上増大し、4.6%となったのに対し、ドイツ全体の失業率は3.5%にとどまっている。職場では外国人労働者への圧力が高まり、差別的な労働強化がなされた。EEC加盟国のなかで一般労働者を大量に送り出していたのはイタリアであったが、外国人労働者に対



する差別において、イタリア人労働者の立場は域外労働者のそれと基本的に同じであった(Cinanni, 438-442)。このことは、域内労働者の移動の自由化がEECの労働市場の社会的、経済的な同質化をただちにもたらすものではなかったことを端的に示している(現在の拡大EUにおける同様の問題の発生の可能性については、第4章の堀林論文を参照)。とはいえ、長期的な視野に立てば、関税同盟の達成とともに域内労働者とその家族の移動の自由化が保障されたことの意義は大きい。

1970年代前半に高度成長期が終わると、北西ヨーロッパのほぼすべての国で、それまでの外国人労働者の積極的な受け入れ政策が見直され、移民の新規受け入れは大幅に制限ないしは中止されるようになる。その高度成長の終焉期に、北西ヨーロッパの3カ国(イギリス、アイルランド、デンマーク)がEC(ヨーロッパ共同体)に加盟し、さらに経済発展をとげた南ヨーロッパ諸国も、1981年にギリシア、1986年にスペインとポルトガルがECに加盟した。ただし外国人労働者政策が見直されるなかで、域内労働者の自由移動に関しても、それを保障する規則は、後者の3国にはすぐには適用されなかった(1988年にギリシア、1993年にスペインとポルトガルに適用)。新規加盟国からの労働力の急激な大量移動が警戒されていたためであるが、この時期以後の移民問題の焦点は、ヨーロッパの外からの移民に移っていく。

域外移民は、いったん帰国すると再入国が困難となるため、おむね帰国の道を選ばず、逆に家族を本国から呼び寄せながら滞在を長期化させていた。たとえば、フランスのマグレブ(アルジェリア、モロッコ、チュニジア)移民は1970年代初めに家族定住傾向が明確になり始める。マグレブ移民に占める女性と子どもの比率は1946年にはわずかに0.72%であったのが、1973年には14%に達した(Hollifield, 120)。受け入れ国のなかには、年月が経過するにしたがって、第二・第三世代の移民に国籍取得の機会を与えた国もあれば、二国間協定で移民労働者の地位の安定を図った国もあった。しかし、法的な同化・国籍取得や地位の保障がなされたかどうかということは別として、受け入れ国での差別的な取り扱いのために、社会から排除され、疎外感をおぼえる人の数は確実に増えていった(現在のEUでの彼らの社会的統合政策につ

いては、ドイツの言語政策を事例とする第5章の西嶋論文を参照)。

新規移民の受け入れ中止にともなう、ヨーロッパに入国する有力な手段として難民申請が増加した。しかし、各国の難民認定と保護システムはそれに対処することができず、EC各国は難民の受け入れについてもしだいに消極姿勢に転じた(Boccardi, 27-28)。それがまた受け入れ国での差別を助長させた。

## (2) 人的移動に関するヨーロッパ共同体と加盟各国の権限(1986年～2002年)

前項でみたように、人の移動に関してECとその加盟各国は二方面の対応をとってきた。すなわちEC域内の各国国民の移動の権限がしだいにECへと移譲されたのに対し、域外からの人の流入に関しては、基本的に権限は各国に委ねられたままであった。

前者について補足すれば、1960年代に労働者とその家族の域内移動の自由化が整備されたのち、1970-80年代には、域内移動の自由化が労働者以外の市民(学生や年金生活者)や資格を要する専門職などにもしだいに拡大されていった。そして、ローマ条約の改訂版となる1986年の単一欧州議定書において、財・サービスだけではなく、労働者の域内自由移動の実現手段についても、今後は理事会におけるEC指令採択手続きが従来の全会一致から特定多数決へと変更されることとなった(高橋, 147)。

その後も、域内の各国国民の移動の自由化に関するECの権限は引きつづき強められていったが、ここであらためて整理しておかなければならないのは、移動の自由化と往来の自由化とは別の意味をもつということである。すなわち前者は移動先での諸権利の保障の確立を意味し、後者は入国に際しての管理の撤廃を意味しているということである。前者が部分的な実現にとどまっていたり、後者は成立しうるし、後者が整備されていなくても、前者の実現はありうる。

まず前者について、域内の各国国民の移動の自由化の集大成となったのが1992年のEU(ヨーロッパ連合)条約、すなわちマーストリヒト条約である。そこでは労働者だけでなく、共同体に属するすべての「ヨーロッパ市民」の

域内の自由移動が最終的に保障されることが謳われた(8条)。他方、後者の往来の自由化に関しては、1985年に、該当する国民の往来に限って国境管理を撤廃するシェンゲン協定がフランス、ドイツ、ベネルクス三国のあいだで結ばれた。1990年にはシェンゲン適用協定が締結され(発効は1995年)、その後、他のEU加盟国の同条約への参加も増加した。このように、域内市民の往来の自由についてもかなりの進展が見られたばかりでなく、EU自体も、同時期、オーストリア、スウェーデン、フィンランドの加盟によって15カ国に拡大された。

それでは、域外諸国に属する人の移動に関する権限は各国に委ねられたままであったのだろうか。たしかに、1980年代末以降、政治的な激動に見舞われた東中欧からの難民をはじめとして、西ヨーロッパに大量の難民が押し寄せてきたことが、域外からの人の移動に関する政策をもヨーロッパ共同体のレベルに引き上げることを促した。その結果、1990年のダブリン協定では、難民による庇護の申請が加盟国のなかの一国に限定され、そこで申請を却下された難民は他の協定加盟国に申請することができないと定められた。他方、上述したシェンゲン協定の実施のためのシェンゲン適用協定(1990年)は、加盟各国間の域内国境管理の撤廃だけではなく、域外国境管理の協同をもめざすものであったが、難民の庇護手続きそのものについては、あくまで加盟各国の法律にしたがって進められるべきであるとしている(32条)。同年に成立したダブリン協定と、この第32条を含むシェンゲン適用協定とは、内容的にかなりの程度重なっている(Boccardi, 36, 44, 54)が、難民の概念や庇護のシステムが国ごとに異なるため、ある国で申請を却下された難民が他国でも申請できなくなるというこれらの協定の規定は、矛盾に満ちたものとなっている。この矛盾は、各国が難民政策の権限を保持したまま政府間協力を築こうとするかぎり避けがたい。

いずれにしろ、1990年のシェンゲン適用協定やダブリン協定は、ヨーロッパ共同体とは異なる制度的枠組をもつ。しかし、マーストリヒト条約でもこれらの条約と同様に、移民と難民に関する政策は「第三の柱」である「司法・内務協力」のもとに位置づけられ、理事会の全会一致を基本原則として決定

されることとなった。司法・内務協力は超国家主義ではなく、政府間主義の原理に立っているため、全会一致が基本原則となるのである。それに対して、域内市民の移動と往来に関しては、EUの「第一の柱」である共同体の共通政策のもとに置かれることとなった。そこでも理事会は大きく関与するが、意思決定は特定多数決にもとづくものとなる。

EUにおける意思決定の構造が大きく転換したのは、1997年に調印されたアムステルダム条約(1999年発効)においてであった。そこでは、シェンゲン協定の取り決めがEUの法的な枠組のなかに取り入れられた。さらに、発効後5年間の移行期間を経て、域外の移民・難民政策が「第一の柱」に移されることとなった。移行期間中に理事会は、域外国境管理に関する共通政策を策定するために必要な措置をとらなければならない、そのうえで、移行期間後には移民・難民政策に関する政策はヨーロッパ委員会のイニシアチブに移行することが定められたのである。それを受けて、2000年のニース条約では、移民・難民政策に理事会と議会による共同決定手続きが導入されることが確認された。このように、移民・難民政策もしだいに超国家機関としてのEUに移行しつつあるように見える。ただし理事会は、移行期間後も同政策に関して全会一致の原則を維持する余地を残している(Boccardi, 136)。2004年末のハグ理事会では、共通移民政策が2010年まで延長されており、共通の移民・難民政策の確定に向けた協議には、今後も紆余曲折が予想される。

現状では、域外移民の諸権利の拡大はかなり遅れている。とくに長期間滞在し、家族を構成し、母国に帰る見通しがほとんどないにもかかわらず、市民権を認められていない域外移民は、1990年代で1000万人以上に達すると推定され(Melis, 50)、深刻な問題となっている。これについてEU理事会は、まず、新規の流入が厳しく制限されるなかで不法移民が増大しつづけているという状況に対して、1993年に不法移民のチェックと排除を勧告し、1995年にも、加盟国間で不法移民と不法就労を阻止するための手段の調和を図ることを勧告した(Melis, 199)。また、2002年のセブリア理事会では、ヨーロッパ世論の保守化を背景に、不法移民・難民の取り締まり強化が打ち出された。「ヨーロッパの要塞」(the Fortress Europe)という批判がEUに与えられるよう

になったのは、この頃のことである(Lehav, 48)。

しかし他方で理事会は、1996年に、長期滞在者に対して永住権を付与することを勧告し、また、アムステルダム条約では、理事会が人種的・民族的な出身等の相違に基づく差別と闘うための適切な行動をとる権限をもつと定められた(13条)。実際に、この条文に基づいて、2003年のうちに、雇用などの面で域外移民を加盟各国の市民と平等に取り扱わなければならないとする理事会命令が出された(Bertossi, 119)。さらに、1999年のよく知られたタンペレ理事会では、アムステルダム条約で打ち出された移民・難民政策のEUレベルでの統合や家族呼び寄せの権利の容認に加えて、域内の自由移動(非居住国への長期滞在、教育機会の平等化、被雇用者もしくは自営業者としての就業の自由化など)を容認することの必要性が謳われた。このような流れを受けて、2002年のセビアラ理事会でも、タンペレ計画の実行の必要性が確認されている。ここには事実上の永住国において域外移民の市民権を漸進的に確立しようとするEUの努力のあとがうかがえるが、これは上述の「ヨーロッパの要塞」と矛盾するものではない。

滞在国に事実上永住している域外移民の市民権のうち、とくに域内の自由移動の権利に関しては、今後ともその実現にはかなりの困難が予想される。なぜならアムステルダム条約では、EU加盟国に合法的に居住する移民が他の加盟国に長期的に滞在する権利とその条件については、移行期間が例外的に設定されることなしに、全会一致を原則とする理事会の権限として留め置かれることになったからである(63条4項)(Melis, 110)。このことは、少なくとも当面は域外移民の域内における自由移動がきわめて実現しにくい状況にあることを意味するが、各国に彼らの自由移動を積極的に推進しようとする姿勢が見られないのが現状である。

以上で概観したとおり、EUの域外移民や難民についても、加盟各国の市民の移動と同様に、政策はしだいにEUレベルに移行していくと予想される。しかしEU加盟国内に長期的に居住する域外移民の域内移動の自由化は、いまだに各国の権限のもとにおかれている。第三国の人びとの移動に対するEUのこのような消極姿勢は、EU各国が、国民とは誰かということを決定す

る権限とともに、国民国家の体質を依然として色濃くもっていることをものがたっている。

### おわりに——ヨーロッパの地域統合の東方拡大——

1980年代末からヨーロッパ共同体に向かって数多くの東ヨーロッパ難民が殺到したこと、体制変革を図る東中欧諸国に対するヨーロッパ共同体の支援体制が築かれたこと、体制移行期に入った同地域がヨーロッパ共同体への加盟を望んだこと、そして1990年代末から実際に加盟に向けた交渉が本格化したこと——これら一連の過程が、ヨーロッパの地域統合の東方への拡大に結びついた。こうして、2004年に東中欧の8カ国に加えて、地中海の2カ国（キプロス、マルタ）がEUに加盟し、25カ国からなる巨大な共同体が誕生した。

ヨーロッパ共同体は東中欧諸国の加盟に対して、各国の民主主義の安定と市場経済の適切な機能、EUの市場経済への適応能力という条件を付けた（1993年のコペンハーゲン理事会）。しかし第4章の堀林が明らかにしているように、EUは、公共支出の削減や市場の自由化を要求するIMF・世界銀行による新自由主義的な支援路線を基本的に継承したため、東西間の経済的格差を是正する社会政策面でのEUによる関与は比較的小さいものにとどまった。また、「コペンハーゲン基準」のうち、EUが東中欧諸国に対して市場経済の導入とその強化を優先させ、同地域の民主化に向けた制度的な整備を比較的軽視していたことは明らかであった。たとえば、1989－95年のPHARE（民主化支援プログラム）の援助総額のうち、「市民社会と民主化」の項目にあてられたのはわずか1%程度である。EU加盟に必要な法的措置は、最終的には8万ページにもおよぶ「アキ・コミュニテール」に即した各国国内法の整備というかたちをとるが、加盟希望国が西ヨーロッパにおける長い統合の深化のなかで積み重ねられてきた法や判例の体系であるアキ・コミュニテールを一律に導入することは実際には不可能であり、いきおい基準の達成の判断も不明瞭なものにならざるを得なかった（Hughes, et als., 22 - 26, 64）。

人の移動に関しては、旧EU加盟国のうち、とくにドイツとオーストリアに向かって新規加盟国の労働者が大量に移入してくること、また域外国境管

理体制が弱い新規加盟国から域外移民が不法に流入してくることが懸念されたために、当面のあいだ制限がかけられている。もっとも、早晚それも解除されるであろう。

このような、いまだ輪郭が曖昧な巨大共同体の誕生を画期として、ヨーロッパの国民国家体制は今後どのように様変わりし、ヨーロッパを舞台とした地域統合と人的移動は今後どのような展開を示すのか。

第2部第1章で弁納が述べているように、東アジア諸国の多くは、一国を形成する国民(民族)の多様性において古典的なヨーロッパ型の国民国家とは異なる体制をとり、その上でいま、それを超えようとする地域統合をめざしつつある。これまでの西ヨーロッパの経験および今後の拡大EUの展開は、東アジアにとって示唆に富むとともに、東アジアの展開もまた、ヨーロッパにインパクトを与えるものとなるだろう。

#### ●注

- 1) 以下、戦間期の民族別統計については、おもに Joseph Rothschild, *East Central Europe between the Two World Wars*, Seattle/London 1974(ジョゼフ・ロスチャイルド、大津留厚監訳『大戦間期の東欧』刀水書房、1994年)に依拠した。民族を区別する指標として、言語、宗教、自己申告等があり、指標が異なれば民族別人口も多少異なるが、ここでは相違の詳細には立ち入らない。戦間期ポーランドのウクライナ人およびユダヤ人をめぐる問題については、野村真理「失われた世界へ——東ガリツィアの戦間期からホロコーストまで」(『中央ヨーロッパの可能性』昭和堂、2006年所収)を参照。

#### 参考文献

- 小城剛「労働者の自由移動に関するECの法」『ECにおける労働移動』日本EC学会編、1982年。
- 高橋甫「EC労働法の現状と展望」石川明編著「EC統合の法的側面」成文堂、1993年。
- Bertossi, C., "Politics and Policies of French Citizenship, Ethnic Minorities and the European Agenda", in: Gorny, A., and P. Ruspini, eds., *Migration in the New Europe: East-West Revisited*, Palgrave, 2004.
- Boccardi, I., *Europe and Refugees: Toward an EU Asylum Policy*, Kluwer, 2002.

- Cinanni, P., "I nostri emigrati investiti dalla recessione", in: Ciuffoletti, Z., e M. Degl' Innocenti, eds., *L'emigrazione della storia d'Italia, 1868/1975*, Vallecchi, 1978, Vol. 2. (orig: in *Rinascita*, febbraio 1975, pp.11 - 12.)
- Hollifield, J. F., *Searching for the New France*, Routledge, 1991.
- Hughes, J., G. Sasse, and C. Gordon, *Europeanization and Regionalization in the EU's Enlargement to Central and Eastern Europe: The Myth of Conditionality*, Palgrave, 2004.
- Lahav, G., *Immigration and Politics in the New Europe*, Cambridge University Press, 2004.
- Melis, B., *Negotiating Europe's Immigration Frontiers*, Kluwer Law International, 2001.